

Análisis sincrónico de la gobernanza universitaria: una mirada teórica a los años sesenta y setenta^I

Francisco Ganga^{II}

Juan Quiroz^{III}

Paulo Fossatti^{IV}

Resumen

Estudiar las perspectivas en el campo del gobierno de las universidades tiene cada día mayor preeminencia, especialmente si se toma en cuenta la incuestionable necesidad de avanzar hacia organizaciones más eficientes, conectadas con las expectativas que sobre ellas tiene la sociedad. Considerando este escenario, el trabajo se ha planteado como propósito central realizar un análisis de carácter sincrónico del concepto de gobernanza y la constitución de los gobiernos universitarios. Desde el punto de vista metodológico se utilizaron fuentes secundarias: una revisión de *papers* publicados esencialmente en revistas de habla inglesa. El estudio comprende las décadas del sesenta y el setenta. Se centra en las raíces del concepto de gobernanza universitaria, en la delineación de los actores que participan en sus gobiernos y en las relaciones de poder que fluyen entre ellos. Entre las principales conclusiones, se pueden destacar como el estamento académico desde el principio de las universidades ha ocupado el rol casi plenipotenciario en su respectivo gobierno, producto de esto, en el correr del desarrollo y mientras la complejidad organizacional se incrementaba, es que fue necesario incorporar nuevos actores a los sistemas de gestión; todo lo anterior, teniendo en cuenta que dos elementos han sido fundamentales para la sobrevivencia de este tipo de instituciones, la legitimidad otorgada por la sociedad y los principios de estrategias del ámbito de la gestión.

Palabras clave

Organizaciones — Universidad — Gobernanza universitaria — Participación.

I- Artículo es parte de los compromisos de proyecto CONICYT, FONDECYT/Regular N° 1161353.

II- Universidad de Los Lagos, Chile.
Contacto: fganga@ulagos.cl

III- Universidad de Antofagasta, Chile.
Contacto: jquiroz@uantof.cl

IV- Centro Universitario La Salle de Canoas, Brasil. Contacto: irpaulo@unilasalle.edu.br

A synchronic analysis of university governance: a theoretical view of the sixties and seventies^I

Francisco Ganga^{II}

Juan Quiroz^{III}

Paulo Fossatti^{IV}

Abstract

The study of the perspectives in the field of university governance has had increasing prominence, especially taking into account the unquestionable need to advance towards more efficient organizations, connected with the expectations that society has about them. Given this scenario, this work's central purpose was to conduct a synchronous analysis of the concept of governance and the constitution of university governments. As for methodology, we used secondary sources: a review of papers published mainly in English-language journals. The study focuses on the sixties and seventies and addresses the roots of the concept of university governance, delineating the actors in university governments, and the power relations between them. Among the key findings, it can be highlighted that the academic stratum, since the start of universities, has played an almost plenipotentiary role in university governments and, as a result, in the course of university development, and, as organizational complexity increased, it was necessary to incorporate new actors into management systems; all the above considering that two elements have been fundamental for the survival of these institutions: the legitimacy granted by society and the beginning of strategies in the management area.

Keywords

Organizations – University – University governance – Participation

I- This paper is part of the project CONICYT, FONDECYT/Regular N° 1161353.

II- Universidad de Los Lagos, Chile.
Contact: fganga@ulagos.cl

III- Universidad de Antofagasta, Chile.
Contact: jquiroz@uantof.cl

IV- Centro Universitario La Salle de Canoas, Brasil.
Contact: irpaulo@unilasalle.edu.br

Introducción

Estudiar aspectos relacionados con la Educación Superior puede ser considerablemente desafiante y al mismo tiempo motivador. En este contexto uno de los aspectos que requieren mayor análisis es el gobierno de las universidades.

Para comenzar, se debe reconocer que antes de las décadas en estudio, el término *governance* era aplicado en la literatura anglosajona de manera sistemática y sostenida. Es en esa época cuando los lineamientos del objeto de estudio se vuelven claros y aportan una noción sobre la constitución de las estructuras organizacionales de las universidades. Si comparásemos los avances de los estudios actuales concernientes a la gobernanza universitaria en instituciones latinoamericanas se podría afirmar que la frontera del tema y el objeto de estudio en la línea de gobiernos universitarios no muestran una claridad real sobre su nacimiento y conformación a pesar de que la expresión está muy en boga.

Es en este contexto que se justifica la época de estudio, dado que es el momento en que se fomenta la búsqueda de una identidad universitaria que refleje las expectativas de sus diversos grupos de interés. Asimismo, la gestión universitaria se encuentra en un proceso de reafirmación y consolidación de su propia identidad, conceptualización y alcance, dado que es prácticamente un consenso el afirmar que el futuro -el éxito o fracaso de las organizaciones- siempre dependerá, en una medida importante, de la forma como son administradas.

En este sentido, resulta de utilidad develar lo que se entiende por gobernanza con cierto grado de precisión, y es precisamente en esa dirección hacia donde apunta un trabajo reciente de Ganga y Quiroz (2014) -el que a pesar de no ser del periodo sincrónico que nos interesa, puede ser considerarlo como información referencial- cuando citan la traducción de Sosa (2000), quien señala que el término *governance*

es de relativamente reciente aparición, pero hace referencia al término *gobernanza*, que es un neologismo del dominio de la economía política. A juicio de especialistas y de la propia traductora previamente citada, el vocablo es un concepto correcto que toma adecuadamente un significado ya existente en la lengua general del español antiguo.

Por su parte, Phelan (1960), sostiene que la universidad como institución escolástica con su carácter jurídico, social, político y su organización específica, sus derechos, privilegios y deberes tiene su origen en las asociaciones de profesores y alumnos que fueron surgiendo y obtuvieron reconocimiento legal en los primeros años del siglo XIII; y es desde esta génesis -y a medida que estas agrupaciones crecían, medraban y se complejizaban- que se ha requerido de formas apropiadas de gobierno, y porque no indicarlo, de gobernanza.

Como resultado de la diseminación de los saberes, surge la necesidad de introducir programas profesionales capaces de facilitar y viabilizar el acceso de la comunidad al universo de la instrucción y el conocimiento; se amplían las funciones de la universidad en respuesta a las necesidades que tiene la sociedad donde ésta se inserta (CORSON, 1971; SUCHODOLSKI, 1974; BUSS, 1975).

Desafiadas perennemente por su contexto, las organizaciones universitarias se fueron tornando en enrevesadas, a medida que transcurren los años y surge de manera natural la necesidad y el imperativo de buscar fórmulas innovadoras para administrarlas debidamente. Es factible afirmar, que espontáneamente se evolucionó hacia la búsqueda de métodos de gobernanza que proporcionaran mayores niveles de eficiencia, eficacia y efectividad organizacional. Baldrige (1973), complementa con mucha nitidez y lucidez lo expresado en forma a priori, afirmando que mientras más grande es la institución universitaria, mayores son los niveles de libertad en la labor de los académicos y por ende la institución será más difícil y engorrosa de administrar; si a esto se le

adicionan las nuevas tareas y funciones que va asumiendo la universidad, la labor se transforma en algo aún más agobiante y desafiante. Es entonces que la exploración interna del gobierno, de la planificación (operativa y estratégica), de la morfología organizacional, de los procesos, de la gestión y de las políticas universitarias, se convierte en un fenómeno atractivo (desde la perspectiva investigativa teórica y empírica), estudiable y analizable; claramente comparable con aquellos que se encuentran en sistemas de gobiernos nacionales o locales (MOODIE; EUSTACE, 1971; MASON, 1978).

Tomando en consideración, todos los elementos destacados en el entorno precedentemente señalado, es posible afirmar que este trabajo tiene como finalidad primordial, el realizar un acercamiento previo y un análisis sincrónico de la gobernanza y el gobierno en un tipo de organizaciones tan peculiar como son las universidades; se consideró para ello un horizonte temporal que comprende las décadas de los sesenta y setenta. Se consultaron además otros autores calificados como clásicos -en lo que al tema se refiere- entre los cuales se pueden destacar: Clark, 1972; Cohen; March; Olsen, 1972; Cohen; March, 1974; Pfeffer; Salancik, 1974; Pfeffer; Salancik; Leblebici, 1976. Pero también, se tomaron referencialmente estudios más recientes, los cuales -a pesar de no estar en el periodo de estudio- encauzaron, contribuyeron e influyeron significativamente en el impulso de nuevas formas de pensar, transformándose en las bases del concepto moderno de gobernanza universitaria (TAYLOR, 2013; SHATTOCK, 2002, 2003, 2004, 2006, 2012).

Desde el punto de vista de los contenidos, en primera instancia se realiza un abordaje al concepto amplio de gobernanza universitaria; luego se analiza esta conceptualización desde la óptica normativa; acto seguido, se propicia un acercamiento al tópico de los senados universitarios, para concluir con breves reflexiones vinculadas a los aspectos más relevantes o claves, que forman parte del concepto de gobernanza universitaria.

Desarrollo

Gobernanza universitaria: conceptualización básica

Podría deducirse que la gobernanza universitaria está presente -tácita o explícitamente- desde los orígenes de la universidad, si se considera este concepto como la disciplina encargada de analizar y de estudiar los diversos procedimientos, estructuras, procesos, políticas y normativas por medio de los cuales se toman decisiones y se ejerce la autoridad. De igual modo, sería factible afirmar que para abordar la evolución del término gobernanza ineludiblemente se debe explicitar en primera instancia, cuál es su alcance y por qué éste define de mejor manera la realidad de las diferentes universidades; por lo tanto, el mismo debería ser usado de forma habitual en desmedro de otros términos como el de gestión universitaria, que -desde nuestra mirada- dice relación con otro tipo de constructo organizacional, relacionado con modelos industriales, tal como lo expresan Jones (1986) y Hardy (1990): centrados en resultados empíricos que enfocan sus esfuerzos en satisfacer las necesidades del mercado.

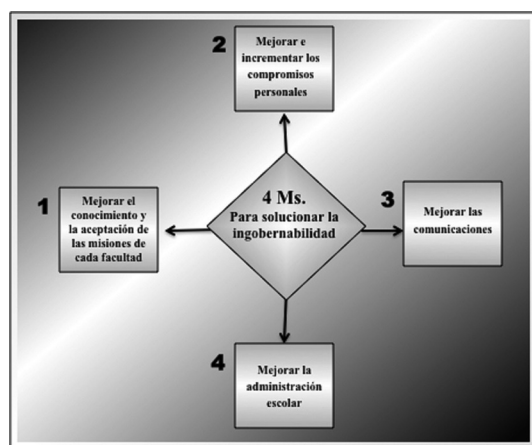
En este orden de cosas, se comenzará por reconocer que en las múltiples relaciones que se dan en las organizaciones universitarias, es normal y habitual que con el transcurso del tiempo, emerja una separación entre las autoridades y los académicos, especialmente cuando los máximos directivos tienden a mantenerse por más tiempo de lo razonable en sus respectivos cargos (el principio de la *alternancia en el poder*, en muchos casos pasa a segundo plano, dado que los máximos directivos se autoconvencen o son persuadidos por sus entornos inmediatos, de que ellos son los únicos en la organización, que están habilitados, capacitados o *llamados* a liderarla, fenómeno muy similar a lo que ocurre con regímenes políticos totalitarios), provocando conflictos en la respectiva gobernabilidad. Una posible solución a estas eventuales situaciones, va por el lado de la participación;

en esta línea de análisis, Yoder (1962) estimó conveniente que para solucionar las situaciones de ingobernabilidad era necesario generar espacios de gestión participativa destinados a centrar sus esfuerzos en construir y consolidar cuatro elementos principales:

- Implicación de las personas,
- Comunicación,
- Administración escolar (estudiantil) y,
- Misiones de las facultades;

Los componente señalados, se muestran gráficamente en la figura 1.

Figura 1- Elementos necesarios para solucionar situaciones de ingobernabilidad



Fuente: Diseño propio, basado en Yoder (1962).

Para instrumentalizar estos cambios, ya se sostenía en estos años la necesidad de contar con liderazgos vigorosos y reconocidos entre la comunidad universitaria; es decir, personas con talentos especiales y capacidad genuina y comprobada, para poder actuar como guías hacia el logro de objetivos previamente determinados; planteándose como escenario factible para la respectiva operacionalización, la *democracia universitaria*, considerada como necesaria y primordial para el logro del progreso de *lo universitario* (KEETON, 1970). En esta perspectiva, puede adicionarse que ya

se reconocía en esa época, que la fortaleza de los máximos directivos académicos, debiera estar basada en las habilidades o competencias de liderazgo, pero especialmente en el conocimiento (*cognición estratégica*), dado que se está hablando de personas que tienen que dirigir organizaciones que se dedican no sólo a la transmisión de conocimiento, sino que especialmente a la generación de éste, el que debe ser relevante para la sociedad donde está inserta la respectiva universidad. En estas circunstancias, la predominancia de la política -peor aún, la politiquería demagógica- decrece ostensiblemente, para dar paso a una verdadera meritocracia, donde se dé espacios amplios de participación a los grupos de interés y a las personas más competentes.

A su turno, un par de años antes Faulkner (1958) había realizado un análisis sobre la formulación de los objetivos organizacionales de las universidades. Si bien no hace mención explícita al término de gobernanza universitaria, deja claro cuáles son los elementos sobre los que se edifican las políticas de las universidades y por ende de los que la gobernanza universitaria debe hacerse cargo; destacando las siguientes variables:

Fines de las instituciones,

- Formulación de los objetivos,
- Deliberación sobre los objetivos institucionales,
- Mallas curriculares,
- Rol de los estudiantes,
- Rol de los miembros del estamento administrativo y
- Rol de los ejecutivos de las facultades.

Con la finalidad de proporcionar mayor claridad, a los planteamientos de Faulkner, en la figura 2 se presenta una tabla que contienen elementos asociados a las respectivas variables.

Autores posteriores a este estudio, ampliarían la cantidad de entes que participan y tienen poder dentro de la gobernanza universitaria y analizarían también las estructuras donde se desarrolla la gobernabilidad.

Figura 2- Variables y acciones asociadas a los objetivos

| N° | Variables | Acciones |
|----------|---|---|
| 1 | Fines de las instituciones | Deben expresar las necesidades de las comunidad y los clientes (estudiantes). |
| | | Tienen que estar en constante revisión y restablecimiento para concordar con las necesidades cambiantes de la sociedad. |
| | | Tienen que tomar en cuenta las necesidades inherentes a la diversidad de sus estudiantes. |
| | | Deben sentar las bases para la correcta formulación de los curricular universitaria. |
| 2 | Formulación de los objetivos | Tiene que tomar en cuenta la naturaleza experimental del aprendizaje por lo tanto es necesario proporcionar los espacios necesarios para explorar estos elementos en cada lugar del campus. |
| | | Es claramente una actividad de carácter legislativo. |
| | | La responsabilidad de formularlos, debe recaer en los cuerpos colegiados. |
| | Deliberación sobre los objetivos institucionales | Debe recaer en la mesa directiva y las respectivas facultades. |
| 3 | Mallas curriculares | Deben implementar de manera clara los objetivos de la institución y la facultad a la cual pertenecen. |
| 4 | Rol de los estudiantes | Se deben tomar provisiones para que ellos puedan participar en la formulación de los objetivos de las facultades. |
| 5 | Rol de los miembros del estamento administrativo | Deben de participar en la formulación de los objetivos institucionales. |
| 6 | Rol de los ejecutivos de las facultades | Deben estudiar los problemas institucionales y asesorar a los directivos en el proceso de formulación de los objetivos educacionales. |

Fuente: Diseño propio, basado en Faulkner (1958).

Gobernanza universitaria: un análisis desde la óptica de la normativa universitaria

La idea de la normativa dentro de las universidades, constituye un tópico y un pensamiento que ha ocupado la mente de muchos autores de manera constante; y está presente, por ejemplo en la obra de autores como Heyman (1966), Sherry (1966) y Wright (1969), quienes se dedicaron a indagar en los procesos normativos de las instituciones. En

sus respectivos análisis se puede observar como los procesos normativos se hacen cada vez más complejos y necesarios, patentes como un camino a la confirmación de una institucionalidad formal, para los procesos rutinarios dentro de las universidades. No obstante, puede surgir una pregunta: ¿por qué se hace necesario complejizar las estructuras y procesos normativos dentro de las universidades? En el momento de responder es necesario entender, que según la visión de Moodie y Eustace (1971)

y Mason (1978), ya presentada anteriormente, las universidades son organizaciones similares a los países o a gobiernos intermedios o locales, por su naturaleza de gestión. Entonces, si en los gobiernos hay normativas que protegen a los ciudadanos del poder aplastante del Estado, también deberían existir normativas similares aplicadas a la realidad universitaria, destinadas a proteger a los *ciudadanos de las universidades* (miembros de la comunidad universitaria) del *poder residente en el estamento de las autoridades* (equipos directivos). Es Sherry (1966), quien habla del *Estado universitario*, ocupado para revisar las normativas propias de instituciones universitarias del sector público.

Una vez despejada la primera interrogante cabe hacerse una nueva pregunta: ¿Quién es el ciudadano del estado universitario? Emerson y Haber (1963), reivindican que es la naturaleza libre de los académicos, quienes cuentan con derechos y deberes, la que los convierte en los verdaderos *ciudadanos* de los gobiernos universitarios.

Sin embargo, aunque los académicos constituyen un actor relevante, no son los únicos afectados por las decisiones de las estructuras de los estados universitarios, también los estudiantes forman un estamento implicado en decisiones del órgano central de administración, y de manera muy importante y directa, de la eventual discrecionalidad; por ejemplo de los profesores (o maestros). Surge así la conminación de círculos de poder o de personas con grados decisionales importantes, quienes sin una normativa clara se transformarían potencialmente en una amenaza a las libertades de los diferentes actores dentro de la universidad. En este contexto irrumpe la necesidad del diseño e implementación de políticas que permitan evitar que tales situaciones aparezcan en la realidad universitaria. Es precisamente aquí donde aflora una nueva pregunta ¿a quién corresponde esta actividad (la creación normativa)? Sherry (1966), apuntó que, dado su naturaleza dentro

de la universidad, es el académico el ente o actor llamado al ejercicio de la actividad legislativa, aunque son los estudiantes los garantes de que esta acción normativa se desarrolle de manera correcta, además, dada su conexión con la realidad universitaria, son ellos la fuente primordial de información sobre el ambiente que los aqueja y por lo tanto el principal insumo de esta actividad universitaria. Interesante es saber, que tanto Sherry (1966) como Corson (1971), no son partidarios de entregarles un mayor protagonismo a los estudiantes dentro de los procesos legislativos universitarios, dado su carácter transitorio. Ambos se basan en la idea de que el estudiante no tiene la experiencia ni la madurez necesarias para tomar este tipo de decisiones (durante los primeros años cuando están recién ingresados); y cuando adquieren la experiencia necesaria, junto con el alcance de una grado de madurez (por el tiempo que llevan en la entidad), deben dejar la institución para salir al medio a ejercer su profesión. Podría complementarse señalando que estas argumentaciones también podrían hacerse extensivas y cobrar validez en el ámbito ejecutivo y/o administrativo.

Ahora bien, es evidente que las universidades -en su creciente necesidad de asegurar los derechos y reafirmar su institucionalidad- fueron poco a poco incrementando sus reglamentaciones, permitiendo de esta manera, asegurar y proteger las prerrogativas tanto de los profesores como de los estudiantes. Estos últimos, a pesar del pensamiento expresado por los autores anteriores, si han participado en los procesos de negociación de la creación de nuevas normativas por medio de comisiones creadas con el fin de dar legitimidad a los procesos de cambio. Entre las cuestiones abordadas por los estudiantes destacan: el curriculum y los programas de estudio, los mecanismos de participación, entre otros temas académicos y estudiantiles referentes a las políticas universitarias (AUSSIEKER, 1975).

Gobernanza universitaria: el rol de los senados universitarios

En 1937 la University of New Hampshire constituye un senado universitario, lo que refleja la necesidad generalizada en las universidades de legitimidad y participación de los distintos estamentos en los procesos decisionales, relacionados con la creación de políticas educacionales, de investigación y asuntos estudiantiles, este modelo nace producto de las presiones presentadas por los estudiantes para tener mayor participación dentro de los gobiernos universitarios (HALLBERG, 1969; CORSON, 1971; MORTIMER, 1971; STURNER, 1971; JENKS, 1973; LONG, 1977). En esta experiencia, el senado estaba compuesto por 59 miembros de las facultades, algunos comités y la participación del consejo universitario, con una autoridad para hacer recomendaciones, con poder ejecutivo en emergencias, pero sin poder legislativo (BLEWETT, 1938; MORTIMER, 1971).

Begin, (1974, 1978); Aussieker, (1975); Moore, (1975); Kemerer y Baldrige (1975); Baldrige y Kemerer, (1976); Lee (1979), al analizar los procesos de negociación dentro de los senados universitarios, descubren otro importante grupo de interés con gran influencia en los procesos decisionales: son los sindicatos (o agrupaciones gremiales), los que ejercen una gran influencia en la toma de decisiones para la defensa de sus intereses.

En mayor medida, los senados se dedican más a solucionar problemas en los *campus* universitarios y conflictos de intereses entre facultades que a lo que debería ser su fin real: la creación de políticas universitarias. Otro punto débil de estas estructuras es la poca participación de los académicos. Muchos muestran poco interés en temas políticos y prefieren dedicarse a la realización de sus actividades de investigación y/o de cátedras (LASER, 1967; BALDRIDGE; KEMERER, 1976; SELTZER, 1974). Éstos si bien no quieren pasar tiempo en la gestión o en los debates de políticas universitarias, insisten en la creación

de espacios que les permitan expresar su opinión de modo formal o informal, tratando de esta manera de detener cualquier desarrollo que amenace su posición en la institución (TOURAINÉ, 1974; KENEN; KENEN, 1978).

Por su parte, los autores Lyons y Lyons (1973), investigaron sobre las reparticiones de poder dentro de dos universidades. El estudio permite aclarar lo ocurrido con el senado universitario de la University of New Hampshire: la necesidad de incorporar la participación de los estudiantes en los procesos decisionales encuentra un obstáculo en la deslegitimización de las autoridades que detentan el poder, y que por años, han tomado las decisiones sin que importara mayormente la opinión de los educandos.

Gobernanza universitaria: algunos elementos clave

Inicialmente las universidades funcionaban en pequeñas agrupaciones; o como lo expresa Desy (1960), guarda de su origen histórico, el sentido de una comunidad de profesores y de estudiantes organizados con el fin de descubrir y de hacer brillar, más allá de los alcances comunes, la verdad en las artes y en las ciencias por la *comprensión* de los principios fundamentales que rigen las disciplinas intelectuales. Es este sentido de comunidad, de *cenobio académico*, donde las decisiones se tomaban en conjunto y de forma gregaria, lo que traslada la expresión democrática a las universidades modernas; donde el poder nace de la base, las decisiones son tomadas por cuerpos colegiados con altas posiciones en la jerarquía organizacional y avalada por sus méritos como destacados académicos. Entendiendo estos elementos se hace necesario entonces que las decisiones cuenten con legitimidad y participación de los respectivos pares (LANE, 1979).

El paso del tiempo implica cambios en las organizaciones, y por supuesto, en sus sistemas de gobierno; a este respecto, Ikenberry (1971), sostiene que existen seis elementos que se deben considerar:

- Descenso de la autonomía tanto individual como institucional,
- Aumento de los marcos regulatorios,
- Reconocimiento del conflicto y de la forma como se gestiona ese conflicto,
- Descentralización,
- Retos asociados a la profesionalización;

y finalmente,

- Pérdida de la denominada mística de los profesores.

Una representación gráfica de los elementos previamente citados, se muestra a continuación en la Figura 3.

Tomando como elementos de referencia las ideas desarrolladas resulta factible acercarnos, de manera más concreta, a la mirada sobre la gobernanza universitaria que se tenía en las

décadas analizadas. Con un sentido amplio, en primera instancia, podrían definirse las funciones que cumple como de bajo o de alto nivel (BARRETT, 1963). Dada su misión trasciende las aulas, las clases que se dictan en las universidades e impactan en la sociedad en todo su conjunto; de ahí su incuestionable importancia.

Dentro de las universidades conviven distintos actores de poder posibles de identificar de manera nítida: el más clásico de ellos es la comunidad académica, que al ver aumentada la complejidad y el tamaño de la universidad conforma un nuevo actor: las autoridades administrativas y las organizaciones sindicales y/o gremiales. Otro ente relevante son los estudiantes, quienes en primera instancia, no poseían poder ni representación alguna en los

Figura 3- Tópicos predominantes en los procesos de cambio estructural



Fuente: Diseño propio, basado en Ikenberry (1971)

cuerpos colegiados que dirigían el rumbo de las universidades, sin embargo, paulatinamente fueron capaces de validar su presencia en el ámbito decisional de las instituciones. Todo ello, sumado a la necesidad de legitimarse de las autoridades universitarias, trajo consigo los ansiados espacios de participación. De igual manera, podría mencionarse como un actor sobresaliente, aunque no muy estudiado en estas décadas, a la mesa directiva superior, la que posee una influencia vital en las políticas macro de largo plazo de las universidades. Innegable es que la aparición de estos grupos de interés genera conflictos que repercuten de manera importante en los diferentes niveles y dimensiones de la institución universitaria, para que esto no signifique un problema insalvable es necesario crear rutinas organizacionales para la resolución de conflictos (ALLAN, 1971; BOYER; CROCKETT, 1973; KEETON, 1970).

En este ámbito analítico, podría afirmarse que en el periodo estudiado se logran identificar cinco elementos a saber: en primera término, se distinguen los elementos de gobierno (liderazgo, estructuras y procedimientos, políticas y planes, proceso decisional); luego está el denominado nivel o contexto (tipo de institución, *campus*, facultad, departamento, escuelas, carreras); también tenemos los llamados asuntos administrativos (presupuesto, agenda académica, objetivos educacionales, políticas académicas y de investigación, políticas de desarrollo humano.); adicionalmente está la participación (¿cómo? ¿cuándo? ¿dónde? ¿en qué medida?); se ha dejado para el final, a los grupos de interés, distinguiendo entre internos y externos, dado que con un propósito eminentemente didáctico, se reconocen como tales a los segundos, a partir de la década de los ochenta, todo lo cual está debidamente respaldado en la literatura especializada, con trabajos de autores como: Wandira (1981); Baldridge (1982); Grant (1983); Clarice; Hough; Stewart (1984); Drummond, y Reitsch (1995); Ehara (1998); Pierson (1998); Gornitzka (1999); Eckel (2000); Hill, Green y Eckel (2001); Longin (2002); Trakman (2008); Mok (2010); Krücken (2011); Chan y Richardson (2012); Kretek,

Dragsic; Kehm (2013); Schick, Novak (1992); Greenhalgh (2015); Filippakou y Tapper (2015); por citar algunos de los más relevantes.

Durante las décadas de los sesenta y los setenta, la gobernanza universitaria constituye un constructo, a través del cual, primero se puede ver la necesidad de atender las funciones propias del sistema universitario diferenciando las actividades académicas de las relacionadas con la administración institucional en sus distintos sistemas y subsistemas, elementos conectados al *Nivel o Contexto* y a los *Elementos del Gobierno*; donde, para asegurar los derechos y los deberes de los actores dentro del gobierno universitario, es necesario implementar una normativa que se haga cargo de la complejidad de la realidad institucional. De esta manera hacen su aparición los elementos relacionados con los *Asuntos* y a quién atienden estos, como son los *Grupos de Interés*; no obstante, con el fin de asegurar la correcta implementación de la normativa universitaria se hacen necesarios los procesos de inclusión en el proceso decisional *Participación*.

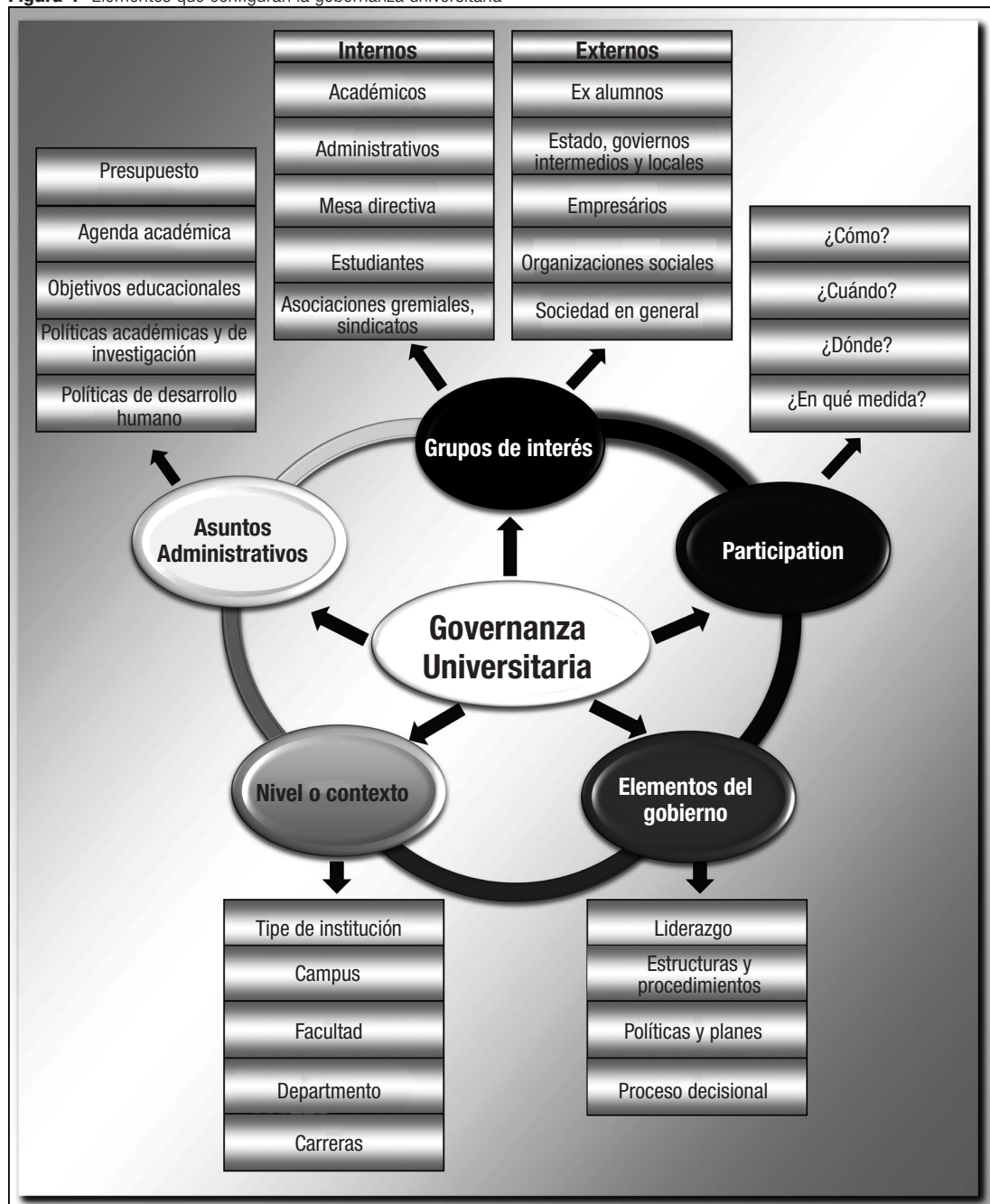
Conclusiones

Tomando en cuenta el contexto donde han estado insertas las universidades y dado los permanentes requerimientos que la sociedad demanda de ellas, estas organizaciones se han dedicado, desde su génesis, a estudiar la forma de cómo son dirigidas o gobernadas. Tal hecho representa en sí mismo una gran oportunidad y en este sentido emerge con mucha fuerza el concepto de gobernanza universitaria, el que se ha transformado en un objeto de estudio muy apreciable.

En esta línea el presente análisis es una herramienta que se hace cargo de dos dimensiones:

- Una temporal, relacionada con la época estudiada y
- Una espacial, la que dice relación con la locación geográfica, referente a universidades analizadas que son en su mayoría de procedencia angloamericana.

Figura 4- Elementos que configuran la gobernanza universitaria



Fuente: diseño propio, basado en Ganga, Abello y Quiroz (2014), a partir de Leslie (1975), Barret (1963), Moran (1971), Peterson (1971), Pfnister (1970), Richardson (1974).

Durante años el estamento académico se ha validado como una especie de dueño plenipotenciario no formal de las universidades

y ha sido presentado como elemento dominante en el análisis histórico. El mismo tuvo que ser frenado mediante la creación de mecanismos

de democracia participativa y de normativas universitarias (mecanismos alineadores diría la teoría de agencia). Este elemento es auténticamente cierto, su trascendencia llega a la actualidad y es estudiado tanto en Latinoamérica como en las universidades anglosajonas (GORNITZKA et al., 2004; KIVISTÖ, 2007; BLEIKLIE; KOGAN, 2007; GANGA; BUROTTO, 2012; GANGA et al., 2015).

Cabe decir entonces, que las universidades -dada su condición de sistemas abiertos y complejos- buscan su sobrevivencia por medio de la legitimidad institucional, lo que conlleva procesos constantes de cambio e inclusión (SPORN, 1996; MAASSEN, 2000; KRÜCKEN, 2011, KRETEK; DRAGSIC; KEHM, 2013).

En este orden de cosas, el estudio realizado posibilitó entender como en la década de los sesenta y los setenta las universidades se encontraban en plena búsqueda de una identidad que les permitiera reflejar los intereses de los diferentes grupos que de ella forman parte. Producto de esto mismo y de la necesidad de reafirmar sus propios intereses, estos grupos se encontraban en constantes procesos de negociación en aras de disminuir los conflictos que obstaculizan los procesos de gestión universitaria.

Hoy se observa una realidad muy similar; tal como lo postula Rhodes (2001), la universidad contemporánea crece en número y conocimiento; también se incrementa su complejidad y la participación de sus miembros, asumiendo plenamente su función intelectual, profesional y social. Todo ello implica un crecimiento de la organización, de la gestión y de la gobernanza, y por supuesto, de las formas de enseñanza.

Sin embargo, antes de los años sesenta del siglo XX la gestión de las universidades no era objeto de la misma atención que las cuestiones más directas de carácter académico,

relacionadas con la enseñanza, las actividades de investigación y de extensión. En los años sesenta y setenta este empieza a cobrar relevancia tal y como se señala en el estudio, lo que abre nuevas posibilidades a la investigación de estas áreas en las décadas que siguieron. Se hace también evidente la necesidad de profesionalizar las actividades relacionadas con la gestión y a su vez las actividades de gobierno universitario dado la inexistencia de programas centrados en este ámbito en la educación superior (CORSON, 1960), situación que no deja de ser muy similar en la actualidad, especialmente en América Latina.

Asumiendo el estudio de los sesenta y setenta, entendemos que las universidades de hoy han añadido otras preocupaciones. Ahora tienen como inquietud dentro de su esfera de gobierno no sólo cuestiones de gestión académica y administrativa como las finanzas, el personal y los materiales, sino también todo lo relacionado con la planificación y visión estratégica (HARDY; LANGLEY; MINTZBERG, 1983; MINTZBERG, 1990; HARDY; FACHIN, 1996; TABATONI; BARBLAN, 2000; LORANGE, 2000) y otros temas como el modelo de universidad emprendedora, la proactividad y la sostenibilidad (CLARK, 2000, 2003; LORANGE, 2000).

A modo de colofón, y como ha quedado de manifiesto en el desarrollo del trabajo, esta indagación de carácter bibliográfico sienta las bases y los pilares iniciales sobre antecedentes históricos asociados a la gobernanza universitaria; pero también, deja abierta nuevas líneas de investigación; especialmente si se continúa estudiando la evolución de las décadas posteriores a los 70.

Adicionalmente, se puede seguir profundizando en el desarrollo y en la óptica de otros autores inmersos en la materia que es nuestro objeto de estudio.

Referencias

ALLAN, George. Twixt terror and thermidor: reflections on campus governance. **The Journal of Higher Education**, Columbus, v. 42, n. 4, p. 292-308, 1971.

AUSSIEKER, Bill. Student involvement with collective bargaining. **The Journal of Higher Education**, Columbus, v. 46, n. 5, p. 533-547, 1975.

BALDRIDGE, Victor. Research: college size and professional freedom. **Change**, Philadelphia, v.5, n. 4, p. 11-63, 1973.

BALDRIDGE, Victor. Shared governance: a fable about the lost magic kingdom. **Academe**, Washington, v. 68, n. 1, p. 12-15, 1982.

BALDRIDGE, Victor; KEMERER, Frank. Academic senates and faculty collective bargaining. **The Journal of Higher Education**, Columbus, v. 47, n. 4, p. 391-411, 1976.

BARRETT, Arnold. University governance: some omitted aspects. **The Academy of Management Journal**, New York, v. 6, n. 2, p. 170-172, 1963.

BEGIN, James. Faculty governance and collective bargaining: an early appraisal. **Journal of Higher Education**, Columbus, v. 45, n. 8, p. 582-593, 1974.

BEGIN, James. Statutory definitions of the scope of negotiations: the implications for traditional faculty governance. **The Journal of Higher Education**, Columbus, v. 49, n. 3, p. 247-260, 1978.

BLEIKLIE, Ivar; KOGAN, Maurice. Organization and governance of universities. **Higher Education Policy**, Paris, v. 20, n. 4, p. 477-493, 2007.

BLEWETT, Eduard. A new type of faculty organization. **Bulletin of the American Association of University Professors**, Washington, DC, v. 9, n. 4, p. 644-651, 1938.

BOYER, Ronald; CROCKETT, Campbell. Organizational development in higher education: introduction. **The Journal of Higher Education**, Columbus, v. 44, n. 5, p. 339-351, 1973.

BUSS, Allan. Systems theory, generation theory, and the university: some predictions. **Higher Education**, Amsterdam, v. 4, n. 4, p. 429-445, 1975.

CHAN, Lilian; RICHARDSON, William A. Board governance in Canadian universities. **Accounting Perspectives**, Toronto, v. 11, n. 1, p. 31-55, 2012.

CLARICE, Alex; HOUGH, Michael; STEWART, Ron. University autonomy and public policies: a system theory perspective. **Higher education**, Amsterdam, v. 13, n. 1, p. 23-48, 1984.

CLARK, Burton. Collegial entrepreneurialism in proactive universities: lessons from Europe. **Change**, Virginia, v. 32, n. 1, p. 10-19, 2000.

CLARK, Burton. Sustaining change in universities: continuities in case studies and concepts. **Tertiary Education and Management**, Dordrecht, v. 9, n. 2, p. 99-116, 2003.

CLARK, Burton. The organizational saga in higher education. **Administrative Science Quarterly**, New York, v. 17, n. 3, p. 178-174, 1972.

COHEN, Michael; MARCH, James. **Leadership and ambiguity**: the American College President. Boston: Harvard Business School Press, 1974.

COHEN, Michael; MARCH, James; OLSEN, Johan. Garbage can model of organization choice. **Administrative Science Quarterly**, New York, v. 17, n. 1, p. 1-25, 1972.

CORSON, John. The modernization of the university: the impact of function on governance. **The Journal of Higher Education**, Columbus, v. 42, n. 6, p. 430-441, 1971.

CORSON John. The university: a contrast in administrative process. **Public Administration Review**, Washington, DC, n. 20, p. 2-9, 1960.

DESY, Jean. La universidad y el estado. In: CONGRESO DE PAX ROMANA, MISIÓN DE LA UNIVERSIDAD, 21., 1960, Buenos Aires. **Actas...** Buenos Aires: Ciudad y Espíritu, 1960. p. 99-119.

DRUMMOND, Marshall; REITSCH, Arthur. The relationship between shared governance models and faculty and administrator attitudes. **Journal for Higher Education Management**, Buffalo, v. 11, n. 1, p. 49-58, 1995.

ECKEL, Peter. The role of shared governance in institutional hard decisions: enabler or antagonist? **The Review of Higher Education**, Charlottesville, v. 24, n. 1, p. 15-39, 2000.

EHARA, Takekazu. Faculty perceptions of university governance in Japan and the United States. **Comparative Education Review**, Chicago, v. 42, n. 1, p. 61-72, 1998.

EMERSON, Thomas; HABER, David. Academic freedom of the faculty member as citizen. **Law and Contemporary Problems**, Durham, n. 28, p. 525-572, 1963.

FAULKNER, Donald. The formulation of institutional objectives. **The Journal of Higher Education**, Columbus, v. 29, n. 8, p. 425-469, 1958.

FILIPPAKOU, Ourania; TAPPER, Ted. Mission groups and the new politics of British higher education. **Higher Education Quarterly**, Oxford, v. 69, n. 2, p. 121-137, 2015.

GANGA, Francisco; ABELLO, Juan; QUIROZ, Juan. Gobernanza universitaria: una mirada histórica y conceptual. In: GANGA, Francisco; ABELLO, Juan; QUIROZ, Juan. **Gobernanza universitaria: aproximaciones teóricas y empíricas**. Santiago de Chile: Cedac: Universidad de Los Lagos, 2014. p. 11-20.

GANGA, Francisco; BUROTTO, Juan. Asimetrías de información entre agente y principal de universidades chilenas. **Revista Estudios Gerenciales**, Santiago de Cali, v. 28, n. 122, ene./mar. 2012.

GANGA, Francisco; QUIROZ, Juan. Aproximación preliminar y sintética a la historia de la gobernanza universitaria: algunos aportes primarios. **Revista FEN Opina**, Guayaquil, n. 67, nov. 2014.

GANGA, Francisco et al. Teoría de agencia (TA): supuestos teóricos aplicables a la gestión universitaria. **Revista Innovar Journal Revista de Ciencias Administrativas y Sociales**, Bogotá, v. 25, n. 57, p. 11-26, 2015.

GORNITZKA, Ase. Governmental policies and organisational change in higher education. **Higher education**, Amsterdam, v. 38, n. 1, p. 5-31, 1999.

GORNITZKA, Ase et al. Contract arrangements in the Nordic countries: solving the efficiency/effectiveness dilemma? **Higher Education in Europe**, Bucharest, v. 29, n. 1, p. 87-101, 2004.

GRANT, Harman. The erosion of university independence: recent Australian experience. **Higher Education**, Amsterdam, v. 12, n. 5, p. 501-518, 1983.

GREENHALGH, Trisha. Higher education governance as language games: a Wittgensteinian case study of the breakdown of governance at the London School of Economics 2004-2011. **Higher Education Quarterly**, Oxford, v. 69, n. 2, p. 193-213, 2015.

HALLBERG, Edmond. An academic congress: a direction in university governance. **The Phi Delta Kappan**, Bloomington, v. 50, n. 9, p. 538-540, 1969.

HARDY, Cynthia. 'Hard' decisions and 'tough' choices: the business approach to university decline. **Higher Education**, Amsterdam, v. 20, n. 3, p. 301-321, 1990.

HARDY, Cynthia; FACHIN, Roberto. **Gestão estratégica na universidade brasileira: teoria e casos**. Porto Alegre: UFRGS, 1996.

HARDY, Cynthia; LANGLEY, Ann; MINTZBERG, Henry. Strategy formation in university setting. **The Review of Higher Education**, Charlottesville, v. 6, n. 4, p. 407-433, 1983.

HEYMAN, Ira. Some thoughts on university disciplinary proceedings. **California Law Review**, Los Angeles, v. 54, n. 73, p. 73-87, 1966.

HILL, Bárbara; GREEN, Madeleine; ECKEL, Peter. **On change IV: what governing boards need to know and do about institutional change**. Washington, DC: American Council on Education, 2001.

IKENBERRY, Stanley. Restructuring College and university organization and governance: an introduction. **The Journal of Higher Education**, Columbus, v. 42, n. 6, p. 421-429, 1971.

JENKS, Stephen. An internal change agent's role in restructuring university governance. **The Journal of Higher Education**, Columbus, v. 44, n. 5, p. 370-379, 1973.

JONES, C. S. Universities, on becoming what they are not. **Financial Accountability & Management**, Oxford, v. 2, n. 2, p. 107-119, 1986.

KEETON, Morris. The disenfranchised on campus. **The Journal of Higher Education**, Columbus, v. 41, n. 6, p. 421-429, 1970.

KEMERER, Frank; BALDRIDGE, Victor. Research: the impact of faculty unions on governance. **Change**, Virginia, v. 7, n. 10, p. 50-62, 1975.

KENEN, Peter; KENEN, Regina. Who thinks who's in charge here: faculty perceptions of influence and power in the university? **Sociology of Education**, Milwood, v. 51, n. 2, p. 113-123, apr. 1978.

KIVISTÖ, Jussi. **Agency theory as a framework for the government-university relationship**. Helsinki: Tampere University Press, 2007.

KRETEK, Peter; DRAGSIC, Zarko; KEHM, Barbara. Transformation of university governance: on the role of university board members. **Higher Education**, Amsterdam, v. 65, p. 39-58, 2013.

KRUCKEN, Georg. A European perspective on new modes of university governance and actorhood. **CSHE Research & Occasional Paper Series**, Berkeley, 17.11, p. 1-11, 2011.

LANE, Jan. Power in the university. **European Journal of Education**, Umea, v. 14, n. 4, p. 389-402, 1979.

LASER, Marvin. Toward a sense of community: the role of the faculty member in the formulation of institutional policy. **The Journal of Higher Education**, Columbus, v. 38, n. 2, p. 61-69, 1967.

LEE, Barbara. Governance at unionized four-year colleges. **Journal of Higher Education**, Columbus, v. 50, n.5, p. 565-585, 1979.

LESLIE, David. Legitimizing university governance: theory and practice. **Higher Education**, Amsterdam, v. 4, n. 2, p. 233-246, 1975.

LONG, Samuel. Student types and the evaluation of the university. **Higher Education**, Amsterdam, v. 6, n. 4, p. 417-436, 1977.

LONGIN, Tom C. Institutional governance: a call for collaborative decision-making in American higher education. In: BERBERET, William G.; MCMILLIN, Linda A. (Ed.). **A new academic compact**. Bolton: Anker, 2002. p. 211-221.

LORANGE, Peter. Setting strategic direction in academic institutions: the case of business school. **Higher Education Policy**, Paris, v. 13, n. 4, p. 399-413, 2000.

LYONS, Morgan; LYONS, Judith. Power and the university: a perspective on the current crisis. **Sociology of Education**, Milwood, v. 46, n.3, p. 299-314, 1973.

MASSEN, Peter. The changing roles of stakeholders in Dutch university governance. **European Journal of Education**, Dorchester-on-Thames, v. 35, n. 4, p. 449-464, 2000.

MASON, Henry. Shared authority, triparity, tripolarity: cross national patterns of university government. **Polity**, Amherst, v. 10, n. 3, p. 305-325, 1978.

MINTZBERG, Henry. The design school: reconsidering the basic premises of strategic management. **Strategic Management Journal**, Hoboken, v. 11, n. 3, p. 171-195, 1990.

MOK, Ka Ho. When state centralism meets neo-liberalism: managing university governance change in Singapore and Malaysia. **Higher Education**, Amsterdam, v. 60, n. 4, p. 419-440, 2010.

MOODIE, Graeme; EUSTACE, Rowland. British universities as political systems. **Political Studies**, Oxford, v. 19, n. 3, p. 294-302, 1971.

MOORE, Michael. An experiment in governance: the Ohio faculty senate. **The Journal of Higher Education**, Columbus, v. 46, n. 4, p. 365-379, 1975.

MORAN, William. Measurement of decentralization in university organizations. **American Educational Research Journal**, Washington, DC, v. 8, n. 2, p. 203-219, 1971.

MORTIMER, Kenneth. The dilemmas in new campus governance structures. **The Journal of Higher Education**, Columbus, v. 42, n. 6, p. 467-482, 1971.

PETERSON, Marvin. Decentralization: a strategic approach. **The Journal of Higher Education**, Columbus, v. 42, n. 6, p. 521-539, 1971.

PFEFFER, Jeffrey; SALANCIK, Gerald. Organizational decision making as political process. **Administrative Science Quarterly**, New York, v. 19, n. 2, p. 135-151, 1974.

PFEFFER, Jeffrey; SALANCIK, Gerald; LEBLEBICI, Huseyin. The effect of uncertainty on the use of social influence in organizational decision making. **Administrative Science Quarterly**, New York, v. 21, n. 2, p. 227-245, 1976.

PFNISTER, Allan. The Role of Faculty in University Governance. **The Journal of Higher Education**, Columbus, v. 41, n. 6, p. 430-449, 1970.

PHELAN, Gerald. Orígenes y evolución histórica de la universidad. In: CONGRESO DE PAX ROMANA, MISIÓN DE LA UNIVERSIDAD, 22., 1960, Buenos Aires. **Actas...** Buenos Aires: Ciudad y Espíritu, 1960, p. 25-44.

PIERSON, Chris. The new governance of education: the conservatives and education 1988-1997. **Oxford Review of Education**, Oxford, v. 24, n. 1, p. 131-142, 1998.

RICHARDSON, Richard. Governance theory: a comparison of approaches. **The Journal of Higher Education**, Columbus, v. 45, n. 5, p. 344-354, 1974.

RHODES, Frank. **The creation of the future**: the role of the American university. New York: Cornell University Press, 2001.

SCHICK, Edgar; NOVAK, Richard. **Shared visions of public higher education governance: structures and leadership styles that work**. Washington, DC: American Association of State Colleges and Universities, 1992.

SELTZER, Ronald. Faculty role in policy making. **Improving College and University Teaching**, Corvallis, v. 22, n. 2, p. 84-85, 1974.

SHATTOCK, Michael. **Managing good governance in higher education**. Maidenhead: Open University Press, 2006.

SHATTOCK, Michael. **Managing successful universities**. Maidenhead: SRHE: Open University Press, 2003.

SHATTOCK, Michael. Re-balancing modern concepts of university governance. **Higher Education Quarterly**, Oxford, v. 56, n. 3, p. 235-244, 2002.

SHATTOCK, Michael. The Lambert code: can we define best practice? **Higher Education Quarterly**, Oxford, v. 58, n. 4, p. 229-242, 2004.

SHATTOCK, Michael. University governance: an issue for our time. **Perspectives**, København, v. 16, n. 2, p. 56-61, 2012.

SHERRY, Arthur. Governance of the university: rules, rights, and responsibilities. **California Law Review**, Los Angeles, v. 54, n. 23, p. 23-39, 1966.

SOSA, Beatriz. Governance: la comprensión y la expresión. **Puntoycoma**, Bruselas, v. 66, p. 8, nov./dic., 2000.

SPORN, Barbara. Managing university culture: an analysis of the relationship between institutional culture and management approaches. **Higher Education**, Amsterdam, v. 32, n. 1, p. 41-61, 1996.

STURNER, William F. University governance through the bicameral legislature. **The Journal of Higher Education**, Columbus, v. 42, n. 3, p. 219-228, 1971.

SUCHODOLSKI, Bogdan. The future of higher education. **Higher Education**, Amsterdam, v. 3, n. 3, p. 331-340, 1974.

TABATONI, Pierre; BARBLAN, Andris. **Princípios e práticas da gestão estratégica**. Lisboa: Associação das Universidades Europeias, 2000.

TAYLOR, Mark. Shared governance in the modern university. **Higher Education Quarterly**, Oxford, v. 67, n. 1, p. 80-94, 2013.

TOURAINÉ, Alain. **The academic system in American society**. New York: McGraw-Hill, 1974.

TRAKMAN, Leon. Modelling university governance. **Higher Education Quarterly**, Oxford, v. 62, n. 1-2, p. 63-83, 2008.

YODER, Dale. The faculty role in university governance: a faculty member's perception the diagnosis and treatment of organizational p.p. **The Journal of the Academy of Management**, Bloomington, v. 5, n. 3, p. 222-229, Dec. 1962.

WANDIRA, Asavia. University and community: evolving perceptions of the African university. **Higher Education**, Amsterdam, v. 10, n.3, p. 253-273, 1981.

WRIGHT, Charles Alan. The constitution on the campus. **Vanderbilt Law Review**, Nashville, v. 22, n. 5, p. 1027-1088, 1969.

Recibido en: 22.05.2014.

Aprobado en: 01.10.2015.

Francisco Ganga es administrador público, postdoctorado en Ciencias Humanas, doctorado en Administración de Empresas, magister en Administración de Empresas, profesor titular A del Departamento de Ciencias del Desarrollo de la Universidad de Los Lagos-Chile, e investigador principal, proyecto FONDECYT/Regular n. 1161353.

Juan Quiroz es administrador público. Actualmente es académico de la Universidad de Antofagasta y asistente de investigación, proyecto FONDECYT/Regular n. 1161353.

Paulo Fossatti es posdoctorado en Ciencias de la Educación por la Universidad de Algarve (Portugal) y doctorado en Educación por la Pontificia Universidad Católica de Rio Grande do Sul. Es profesor en el Programa de Posgrado en Educación del Centro Universitario La Salle de Canoas, Brasil.